Comisión Especial de Cooperativismo
Carpetas Nº 1832 y Nº 2131 de 2017

Versión Taquigráfica N° 1138 de 2017

REFORMA ESTATUTARIA DE LAS COOPERATIVAS

Se establece la no exigencia de certificados por parte de la Sección Registro Nacional de Cooperativas del Registro de Personas Jurídicas

PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA A TRAVÉS DE LAS COMPRAS ESTATALES

Normas

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 7 de agosto de 2017

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante José Querejeta.

MIEMBROS: Señores Representantes Roberto Chiazzaro, Rodrigo Goñi Reyes y Daniel Placeres.

INVITADOS: Por la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (UDELAR), decano profesor Rodrigo Arim y profesor Andrés Dean.

Por la Coordinadora de la Unidad Estudio Cooperativos (UDELAR), profesor adjunto magister Gerardo Sarachu y señores Diego Barrios, Carla Assandri, Anabel Rieiro y Gabriela Iglesias.

Por CUDECOOP, señoras Graciela Fernández (Presidenta), Ángeles Dati (1er. Vicepresidenta) y señores Juan Carlos Canessa (2do. Vicepresidente), Ricardo Pisciottano (Secretario), Adán Martínez (Tesorero) y Gabriel Isola (Coordinador General).

Por INACOOP, señores Gustavo Bernini (Presidente), Carlos Reyes, Álvaro Nodale, Pablo Perdomo, Juan Gervasio, escribano Danilo Gutiérrez (Director Ejecutivo) y doctor Diego Moreno (Asesor Letrado).

PROSECRETARIA: Señora Lilián Fernández Cítera.

SEÑOR PRESIDENTE (José Querejeta).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee:)

La Comisión Especial de Cooperativismo tiene el gusto de recibir a la señora diputada Cecilia Bottino y a los señores diputados Nicolás Olivera y Walter Verri, autores del proyecto de ley "Reforma Estatutaria de las Cooperativas".

SEÑOR OLIVERA (Nicolás).- Estamos muy agradecidos por la invitación.

Pretendemos ser breves, porque no es ninguna originalidad de parte nuestra, sino que cumplimos con dar estado parlamentario a una propuesta que se nos hizo llegar desde Paysandú, pero tenemos entendido que Inacoop también la distribuyó por distintos puntos del país.

El proyecto que presentamos refiere, fundamentalmente, a la obligación que tienen las cooperativas, a partir de la Ley Nº 18.407, que es la ley que regula la constitución, organización y funcionamiento de las cooperativas y del sector cooperativo. En el artículo 221 está previsto que las cooperativas preexistentes a la ley deben adaptar sus estatutos, precisamente, al marco jurídico que previene esa ley. Para hacerlo, deben inscribirse, entre otras cosas, en el Registro Nacional de Cooperativas y, para hacerlo, deben cumplir con algunos requisitos, entre los que se encuentra aportar los certificados del cumplimiento regular de obligaciones en lo que tiene que ver con los organismos previsionales y de la administración tributaria, como son el Banco de Previsión Social, la Dirección General Impositiva y el Banco de Seguros del Estado. Esa obligación está prevista en el artículo 214 de la ley precitada.

Los señores diputados saben que hay distintas situaciones en lo que tiene que ver con las cooperativas en todo el país. Puntualmente, en el caso de nosotros tres, fuimos consultados y nos reunimos con alguna cooperativa de Paysandú -donde hay un fuerte arraigo en lo que tiene que ver con el movimiento cooperativista-, entre otras, con la cooperativa Coperpay -que es una cooperativa de consumo- y con tantas de todo el país, que han demostrado dificultad en poder regularizar su situación previsional, después de un período de tiempo, pero que vienen trabajando y cumpliendo, aunque no pueden obtener esos certificados. Por no poder obtenerlos, no pueden cumplir con la ley del marco cooperativo y, por no poder inscribir a la cooperativa en el Registro, terminan generando consecuencias, como no poder inscribirse en el RUPE, en el Banco o en otros organismos, lo que termina generando una situación de indefinición y de estancamiento en lo que es el avance. Nosotros lo percibimos.

Puntualmente, lo que se ha solicitado a través de este proyecto de ley es generar una excepción para dar cumplimiento a la adecuación del estatuto social y su posterior inscripción para que estas cooperativas no queden estancadas, porque vemos cómo se van quedando estancadas a lo largo del tiempo por no tener esa dinámica que les daría el hecho de estar inscriptas y de estar en cumplimiento de la ley cooperativa.

Somos sabedores de que hay muy buena receptividad, no solo de parte de ustedes, sino también de los organismos, en este caso, del Inacoop.

SEÑOR VERRI (Walter).- Gracias por recibirnos y por dar un tratamiento tan rápido a este proyecto de ley.

El señor diputado Olivera ha resumido con un poder de síntesis importante el fin de este proyecto de ley. Los señores diputados saben que esto sucede a muchísimas cooperativas en el país. Lo saben mejor que nosotros, porque son especialistas en este tema, ya que esta es una comisión que trata el tema cooperativismo.

Paysandú tiene una fuerte impronta cooperativa, como dijo el señor diputado Olivera, producto de una alta industrialización del país en la segunda mitad del siglo pasado y ya sobre el principio de este. Inclusive, en algunos aspectos, es líder en materia de cooperativas de vivienda, en comparación con su población.

En este caso, la que nos ha puesto en tema es una cooperativa de consumo, Coperpay, que se ha visto afuera de la posibilidad de cumplir con la normativa. El plazo para poder hacerlo venció en diciembre del año que terminó. Por lo tanto, si no se aprueba una ley que excepcione la presentación o estar al día con este tipo de organismos públicos, no lo van a poder hacer.

Soy sincero -seguramente a los demás señores diputados les ocurrió lo mismo- : en el primer acercamiento al tema nos parecía que estábamos haciendo una excepción muy gruesa, porque era permitirles avanzar no cumpliendo con las obligaciones que tienen todas las empresas.

Luego, estudiando el tema, nos dimos cuenta de que no solamente están excepcionados en este caso, sino que ya había habido otras leyes que excepcionaron otro tipo de obligaciones que tenían. Inclusive, la Ley de Cooperativismo establece la posibilidad de modificar los estatutos sin mayorías especiales, con mayorías simples o absolutas, no recuerdo ahora. Por lo tanto, creo que aprobar este proyecto de ley permitirá a estas cooperativas, que no han podido modificar sus estatutos -de eso se trata la ley original-, quedar dentro del marco legal vigente, excepcionándolas de este tema de presentar los pagos de los tributos correspondientes.

Es a los solos efectos de cumplir con la ley del año 2008 de cooperativismo y de adecuar sus estatutos. No tiene otra finalidad y creo que esa aclaración vale para que esta ley se pueda votar y permitir a un montón de cooperativas del país ponerse en condiciones, como lo establece la normativa.

SEÑORA BOTTINO (Cecilia).- Me sumo a lo expresado por los señores diputados de Paysandú. En este caso, lo que hacemos es dar impulso a este proyecto de ley; por eso lo firmamos.

En mi caso particular, como lo decía el señor diputado Verri, teniendo en cuenta que era una excepción, tomé el recaudo de comunicarme con las autoridades del Instituto Nacional de Cooperativismo, específicamente con el señor Gustavo Bernini, a los efectos de saber si el proyecto que estábamos presentando estaba bien considerado. Nos dijo que sí, que se había trabajado con ese Instituto.

Como lo dijeron mis compañeros, se trata de una excepción al único efecto de adecuar los estatutos. Por lo tanto, somos afines a que en la primera oportunidad que se pueda por parte de esta Comisión, y luego en el plenario, se apruebe dicho proyecto, a los efectos de que las cooperativas -fundamentalmente las de Paysandú- que lo están necesitando, así lo puedan hacer.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión Especial de Cooperativismo agradece la presencia de la señora diputada Cecilia Bottino y de los señores diputados Olivera y Verri.

(Se retiran de Sala la señora diputada Cecilia Bottino y los señores diputados Olivera y Verri)

(Ingresa a sala una delegación de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración)

——La Comisión tiene el agrado de recibir a una delegación de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración integrada por su decano, economista profesor Rodrigo Arim, y por el economista profesor Andrés Dean.

Como ustedes saben, estamos considerando el proyecto de ley relativo a la promoción de la economía social y solidaria a través de las compras estatales y en ese marco estamos recibiendo a diferentes delegaciones para tener una visión más amplia y contar con sus aportes.

Pedimos disculpas porque la Comisión tiene un quórum bajo ya que algunos de sus integrantes están enfermos y está por llegar el compañero Daniel Placeres.

SEÑOR ARIM (Rodrigo).- Gracias por la invitación a la Facultad. El profesor Andrés Dean es especialista en temas de cooperativismo e integra un equipo de investigación sólido en el Instituto de Economía que se dedica a los temas vinculados al cooperativismo y a la economía solidaria. Por lo tanto, él hará una intervención al respecto.

SEÑOR DEAN (Andrés).- Me llegó el proyecto de ley que la Comisión está considerando y quisiera hacer algunos comentarios.

En primer lugar, de modo más introductorio, quisiera señalar algunos argumentos que se me ocurre que son relevantes para justificar un instrumento de este tipo, es decir un sistema de compras estatal preferencial para empresas cooperativas de la economía social y solidaria y, en segundo término, me gustaría hacer algunas observaciones respecto a la redacción del proyecto de ley.

Lo primero que quiero aclarar es que mi tema de especialización -sobre lo que principalmente voy a referirme- es el de las cooperativas de trabajadores. Lo digo porque el proyecto de ley abarca diversos emprendimientos de la economía social y solidaria que incluye otras modalidades cooperativas, pero también organizaciones mutuales y otro tipo de organizaciones, pero yo voy a hacer énfasis en las cooperativas de trabajadores.

Leí la exposición de motivos y tengo en mente algunos otros argumentos adicionales que podrían justificar un proyecto de ley de este tipo. No pienso hacer énfasis en argumentos más de tipo político o ideológico ya que cada uno de ustedes tendrá ideas propias en cuanto a por qué puede ser bueno promover la existencia de una mayor cantidad de cooperativas de trabajadores en la sociedad y en la economía, pero sí quiero hacer hincapié en algunos argumentos de tipo económico. En general, los economistas solemos razonar que puede justificarse que una actividad sea promovida o apoyada por el Estado a través de recursos públicos -lo que de alguna manera implica el proyecto- cuando genera algún tipo de beneficio para el resto de la sociedad; es decir que genera lo que los economistas llamamos algún tipo de externalidad o derrame positivo, y cuando esa actividad o la organización que estamos pensando promover tiene esas características que no poseen otras organizaciones.

Entonces, en concreto, hay motivos teóricos pero también evidencia empírica que hace pensar que las cooperativas de trabajadores generan externalidades y derrames positivos que no generan otro tipo de empresas; en particular no los generan empresas convencionales o capitalistas. Me gustaría señalar algunos de ellos.

Un primer argumento, que no es estrictamente económico pero que implica derrames positivos que generan las cooperativas a la sociedad, tiene que ver con la difusión de lo que se llama la cultura democrática. Supongo que no hace falta que lo aclare, pero en las sociedades actuales es común que las diferencias entre las personas se resuelvan de distinta manera. Muchas veces, cuando ese tipo de diferencias no está regulada por la intervención del Estado, se suelen resolver simplemente por la ley del más fuerte, por lo que cuando dos personas tienen diferencias, las pueden resolver inclusive en ocasiones por vías violentas o si no muchas veces priman las preferencias de quien es más fuerte. Dentro de las cooperativas, los trabajadores, habitual y cotidianamente, resuelven sus diferencias a través de la argumentación, en forma deliberativa, y cuando tienen que saldar alguna decisión lo hacen en forma democrática, siguiendo una regla de decisión mayoritaria. Hay muchos argumentos que inducen a pensar que los trabajadores que están acostumbrados a participar de este tipo de organizaciones trasladan ese razonamiento o práctica y cultura de resolver las diferencias al resto de la sociedad en otros ámbitos. En ese sentido, ayudan a difundir una cultura democrática que implica esa forma de resolver las diferencias.

Un segundo argumento tiene que ver con la idea de que dentro de las cooperativas de trabajadores estos pueden alcanzar una mayor dignidad, satisfacción personal o realización, en este tipo de empresas, en particular porque están involucrados en todo el proyecto de la organización y, además, participan de las decisiones que los afectan directamente, posibilidad que no tienen en una empresa convencional.

También querría mencionar dos argumentos adicionales que sí son estrictamente de tipo económico. El primero tiene que ver con el aporte de las cooperativas de trabajadores para reducir la desigualdad. Uno puede estar en contra de la desigualdad por motivos ideológicos o filosóficos -es algo que en general sucede en las personas que se definen de izquierda-, pero también puede considerar que es negativa cuando tiene efectos negativos en términos de costos para la sociedad en su conjunto, es decir que hace que la economía pueda operar en forma menos eficiente. En esos casos inclusive una persona que no esté en contra de la desigualdad por sí misma puede considerar que hay que hacer algo al respecto. En ese sentido, altos niveles de desigualdad en la economía de una sociedad tienen consecuencias negativas de distinto tipo. Una bastante extendida, de la que hay bastante evidencia, tiene que ver con que los países más desiguales tienen mayores problemas de delincuencia, en particular cuando se vincula a violaciones a los derechos de la propiedad privada; eso suele suceder más en países con mayores niveles de desigualdad. Obviamente, en ese tipo de países los Estados tienen que gastar más recursos públicos en defender esos derechos de propiedad, mejorar los sistemas de justicia y de prevención y represión del delito, mientras que en una economía más igualitaria parte de esos recursos se podrían ahorrar y destinar a fines más productivos. No solo los Estados gastan más en eso, sino que los privados, los hogares y las empresas también gastan más sistemas de seguridad, vigilancia, etcétera, lo que en una economía más igualitaria podrían ahorrarse. Además, eso sucede dentro de las propias empresas. En general, las empresas con mayores niveles de desigualdad también tienen que gastar

más recursos en vigilar y supervisar a sus trabajadores para asegurar que den su mayor esfuerzo dentro de ella. Esos son argumentos meramente en términos de eficiencia y no de desigualdad, pero que están afectados por ella.

Las cooperativas de trabajadores pueden ayudar a que la economía sea más igualitaria en dos sentidos. En primer lugar, pueden colaborar en que haya distribución más equitativa de la riqueza, básicamente porque los trabajadores acceden a parte de la propiedad del capital productivo de la empresa en la que están trabajando y, precisamente, el capital productivo o lo que sería la riqueza empresarial es una de las que está más concentrada en la sociedad uruguaya. La economía uruguaya es particularmente desigual en comparación con otros países, pero si nosotros nos fijamos en la distribución de la riqueza y en la riqueza empresarial específicamente, es decir en quiénes son los dueños de las empresas, podemos comprobar que en el caso de Uruguay el 1% de la población posee el 99% de la riqueza empresarial, por lo que es de las formas de riqueza más concentrada que hay. Entonces, las cooperativas podrían ayudar a disminuir la desigualdad.

En segundo término, las cooperativas también pueden colaborar en reducir la desigualdad no de riqueza sino de ingreso y eso es porque los niveles de desigualdad salarial dentro de ellas son mucho más chicos que entre las empresas capitalistas y hay evidencia de que eso es así en el caso de Uruguay. En promedio, en una cooperativa de Uruguay, el trabajador que gana más percibe seis veces más que el que gana menos, mientras que en una empresa capitalista el que gana más percibe, en promedio, dieciséis veces más que el que gana menos.

Un último argumento de tipo económico que también lleva a pensar que puede ser positivo promover a las cooperativas en Uruguay con recursos públicos tiene que ver con la estabilidad del empleo. En las cooperativas -no solo en Uruguay pero en nuestro país hay evidencia sobre eso y el Instituto de Economía tiene investigaciones al respecto-, el empleo es mucho más estable. En particular, en los períodos de crisis, una mayor presencia de cooperativas ayuda a amortiguar sus efectos, porque las cooperativas son menos propensas a despedir trabajadores. En la crisis de 2002, básicamente, muchas empresas redujeron drásticamente su cantidad de trabajadores -hubo una importante destrucción de puestos de trabajo-, mientras que en las cooperativas esa reducción fue mucho menor. Lo que sucedió fue que las cooperativas procesaron el ajuste de manera distinta: disminuyeron los ingresos de todos sus miembros y distribuyeron los costos del ajuste entre sus integrantes. Por tanto, ese es un rol positivo que pueden cumplir las cooperativas y que tiene efectos positivos sobre el resto de la sociedad.

En mi opinión, estas son las ventajas que tienen las cooperativas frente a las empresas capitalistas, pero también se podría decir que para el Estado sería muy costoso promoverlas, ya que sus organizaciones son muy ineficientes, y hacerlo constituiría un desperdicio de recursos públicos. Sin embargo, el Instituto de Economía realizó investigaciones en ese sentido que contradicen un poco esa posible idea.

En este sentido, quería referirme a tres aspectos en particular. Uno tiene que ver con la sobrevivencia de las empresas. Un trabajo que se hizo en el Instituto de Economía muestra que la sobrevivencia de las cooperativas de trabajadores es igual o mayor que la de las empresas capitalistas. Por tanto, la idea que se ha extendido más mediáticamente en cuanto a que las cooperativas tienden a fracasar más que las empresas capitalistas no es correcta. En general, las empresas fracasan todas; en realidad, es altísimo el grado de fracaso en Uruguay, ya que el 50% de las empresas capitalistas, en promedio, cierran antes de cumplir los cinco años. Dicho en otras palabras, menos del 50% de las empresas capitalistas llegan al quinto año de vida; más de la mitad fracasan antes.

Por otra parte, el 60% de las cooperativas llegan al quinto año de vida, un poco más que las empresas capitalistas; por tanto, no hay un mayor fracaso de las empresas cooperativas.

Por lo tanto, podemos decir que las cooperativas no solo brindan un empleo más estable sino que tienden a sobrevivir más.

Sin embargo, siguiendo con esta lógica de abogado del diablo, podríamos pensar que las cooperativas, al sobrevivir más tiempo y ser organizaciones ineficientes, impiden que el mercado cumpla su rol que, en una economía capitalista, es que se destruyan las empresas menos eficientes y sobrevivan las eficientes, ya que así crece la economía. Por tanto, podríamos decir que mantener vivas a las organizaciones ineficientes puede ser perjudicial. Pero el Instituto de Economía realizó un trabajo que compara los niveles salariales de los trabajadores de estos dos tipos de empresas. Entonces, si comparamos a dos trabajadores iguales -mismo

sexo, misma edad, misma antigüedad en empresas de la misma rama y tamaño, y mismo nivel educativo-, de una empresa capitalista y de una cooperativa de trabajadores, podremos ver que el de la empresa cooperativa gana un 2% o un 3% más que el de la empresa capitalista. Si bien en Uruguay no hay trabajos que comparen estrictamente la eficiencia, este nos da una idea del grado de bienestar al que acceden los trabajadores de otro tipo de empresas. Por lo tanto, no solo hablamos de que las cooperativas ofrecen empleos más estables y sobreviven más tiempo, sino que también le pagan a sus trabajadores salarios levemente mayores.

Por otra parte, otro trabajo realizado en el Instituto de Economía trata de atacar otro punto que indica que las cooperativas exitosas, las que sobreviven más tiempo y pagan mayores salarios -esto es señalado por algunos autores-, a la larga terminan convirtiéndose en empresas capitalistas, ya que empiezan a contratar más trabajadores asalariados y cuentan con menos socios; por lo tanto, al cabo de un tiempo ya no son una cooperativa de trabajadores sino una empresa capitalista, por más que la forma jurídica sea otra.

En realidad, si eso fuera así, destinar recursos públicos para promover ese tipo de organizaciones sería un desperdicio, porque terminarán transformándose en una empresa capitalista, pero como dije, el Instituto de Economía realizó un trabajo en ese sentido que descarta esa posibilidad, ya que en Uruguay, las cooperativas de trabajadores más exitosas no contratan más trabajadores asalariados que las otras cooperativas. Y en ese sentido, parecería que la legislación uruguaya cumple un rol importante, ya que establece que las cooperativas deben tener menos del 20% de trabajadores asalariados para contar con la exoneración de los aportes patronales. En realidad, hay un instrumento de política pública que desincentiva ese proceso, y puede ser que esté dando resultados.

Por otra parte, quisiera hacer algunos comentarios con respecto al articulado del proyecto de ley.

Uno tiene que ver con la propuesta del artículo 4º, que define qué es la economía social y solidaria. Creo que es un desafío del proyecto de ley; esto no solo ocurre en Uruguay, sino también en otros países. En realidad, digo que es un desafío porque, inclusive, en la literatura económica hay distintas bibliotecas, ya que no es algo sencillo. Sin duda, es más fácil definir qué es una empresa autogestionada, pero cuando se empiezan a incluir otro tipo de organizaciones es más difícil de hacer.

En ese sentido, quisiera hacer referencia a algunos elementos. Por ejemplo, en el literal A) del artículo 4º se habla del control democrático y participativo de la empresa, pero yo creo que habría que explicitar un poco más qué se busca. Digo esto porque el control democrático lo pueden tener distintos grupos dentro de la empresa; no es lo mismo que haya un control democrático de todas las personas que forman parte de la empresa que de un subgrupo de ellas. Por ejemplo, si una cooperativa tiene veinte socios y cien empleados, los socios pueden ser democráticos entre ellos, lo que no quiere decir que la empresa lo sea. Por lo tanto, creo que hay que definir un poco más cuál es el grupo de personas que debe controlar la empresa. Además, también se debe aclarar si las decisiones deben tomarse en forma mayoritaria, siguiendo la regla de un miembro, un voto, que es la idea más extendida de democracia.

También quiero hacer un comentario con respecto al artículo 5º. Este artículo dice que las empresas deben realizar actividades de producción o provisión de servicios. Quizás esto haya sido redactado con cierto sentido común, ya que muchas personas hablan de la producción como producción de bienes, y de los servicios como otro tipo de actividad, pero creo que puede haber un error, ya que la producción puede ser de bienes o de servicios; sin duda, producir servicios también es producción.

Asimismo, me interesa mucho hacer referencia al renglón que señala que las empresas de economía social y solidaria deben ser de propiedad colectiva. En realidad, yo no manejo los términos jurídicos y no sé a qué se refiere con propiedad colectiva, pero cuando los economistas hablamos de ese tipo de propiedad nos referimos a una organización en la que la propiedad está en manos de la organización y no de sus miembros de manera individual.

Entonces, en el caso de las cooperativas de trabajadores, cuando la propiedad es individual, las personas pagan para entrar a la empresa, es decir, compran una parte y son dueños de ella mientras son miembros de la cooperativa, y la venden cuando se van. Sin embargo, cuando la propiedad es colectiva, eso no sucede, ya que las personas ingresan a la empresa sin pagar nada y no se llevan nada cuando se van.

Estrictamente, las definiciones que yo manejo con respecto a las empresas autogestionadas o de cooperativas de trabajadores no son incompatibles con ninguna de estas dos opciones, ya que podrían ser de

propiedad colectiva o individual, lo que no violentaría el espíritu o la definición de una empresa autogestionada. Lo digo porque puede ser un poco restrictivo si, legalmente, con propiedad colectiva queremos decir que no pueden incluirse a las cooperativas que tengan definido, individualmente, qué parte de la propiedad de la empresa es de cada trabajador. Sin duda, eso es relevante, porque hay argumentos teóricos, y también evidencia internacional, en cuanto a que las cooperativas de trabajadores de propiedad individual suelen tener mayores tasas de inversión que las de propiedad colectiva, y eso es algo positivo. Por lo tanto, creo que no debería desincentivarse que sean de propiedad individual, en caso de que la cooperativa prefiera darse esa forma.

Por otra parte, tengo una duda con respecto al espíritu de quienes redactaron el proyecto de ley en cuanto al tamaño de las empresas. En realidad, en el proyecto se definen los emprendimientos entre micro, pequeños y medianos, y asumo que eso es relevante para definir los márgenes de preferencia. Entiendo que las empresas de más de cien trabajadores no tendrían ningún margen pero sí se les aplicaría la reserva de compras públicas del 30%, es decir, los otros aspectos de la ley.

Personalmente entiendo que el límite, ya sea de cien trabajadores, de veinte trabajadores, de cinco trabajadores, es un poco arbitrario. Sé que estos límites son los que usa el Instituto Nacional de Estadística, entiendo que son estándar, pero me queda la duda en cuanto a establecer que las empresas de más de cien trabajadores no deberían acceder a este tipo de preferencias. De hecho hay cooperativas de trabajadores que superan ese tamaño. Por ejemplo, las cooperativas de ómnibus de Montevideo tienen más de cien trabajadores, y algunas empresas grandes como Funsa y la ex Metzen y Sena. Hay varias que superan los cien trabajadores y no es algo negativo que sean grandes. Es más, algunas actividades requieren economías de escala importante y las cooperativas tienen que ser grandes porque, si no, serían ineficientes.

Esto sería una forma de desincentivar que tengan un mayor tamaño, lo que puede ser negativo.

Me surge una preocupación con el último párrafo del artículo 6º, que no considera como pequeña a una empresa controlada por una más grande. Habría que especificar cuándo es que la empresa está siendo controlada por otra, si es que implica ser propietaria de más de equis porcentaje de la empresa o no.

Además, me preocupa que este párrafo no termine perjudicando a lo que se llama "los conglomerados de cooperativas". En el caso de Uruguay, la legislación nueva prevé la conformación de conglomerados, pero prácticamente creo que se ha creado uno solo y no sé qué éxito ha tenido. El conglomerado de cooperativas más famoso que hay en el mundo es el de Mondragón. No sé si están familiarizados con él, pero es un conglomerado que abarca a más de cien cooperativas muy grandes. Es el quinto o sexto grupo económico más grande de España. Las cooperativas internamente son autónomas, no es que sean controladas por el grupo. Es una asociación libre de cooperativas. Pueden votar para irse del conglomerado o entrar cuando quieran; no es que sean controladas por alguien que decida por ellos. Entonces, me preocupa que esta redacción termine perjudicando la conformación de conglomerados que obviamente implica grupos empresariales de cooperativas y que pueden terminar abarcando a mucha gente. En Uruguay hoy no hay grupos de ese tipo, pero si existieran sería una buena noticia y trataría de no desincentivarlos.

La otra observación que quiero hacer refiere al artículo 7º. Según su redacción entiendo que está más bien pensado para las cooperativas de trabajadores. El límite sobre la cantidad de asalariados es relevante en las cooperativas de trabajadores, ya que las otras formas de cooperativas, como las de consumo, ahorro y crédito, las mutuales o las agrícolas, tienen el ciento por ciento de trabajadores asalariados, porque los socios no trabajan en las empresas.

En el caso de las cooperativas agrícolas, como por ejemplo Conaprole, los socios son los tamberos; de los trabajadores que trabajan en Conaprole, ninguno es socio y de los socios ninguno es trabajador de la cooperativa. Todos los trabajadores son asalariados. En ese tipo de casos quizás no sea razonable establecer un límite en la cantidad de asalariados por la forma organizativa de la empresa, que habitualmente solamente tiene asalariados. Sí es relevante en las cooperativas de trabajadores. Por eso creo que sería importante que este artículo lo incluyera.

Me parece que es importante que exista el artículo 7º, pero quizás habría que especificar que refiere solamente a las cooperativas de trabajadores.

El límite en la cantidad de asalariados existe en la legislación uruguaya cuando se exonera de aportes a las cooperativas de trabajadores. Hay indicios de que eso ha cumplido un rol importante para evitar que las cooperativas de trabajadores se terminen transformando en empresas capitalistas.

Considero que sería positivo que el artículo 7º también establezca el mismo límite del 20% para reforzar esos incentivos pero que sea explícitamente referido solo a las cooperativas de trabajadores u otro tipo de empresas porque en la economía social y solidaria pueden entrar otro tipo de organizaciones donde el fin sea poner en común el trabajo para realizar cierto nivel productivo, que no sea una organización de proveedores de insumos como es el caso de Conaprole o de cooperativas de consumo sino de proveedores de trabajo.

Un último comentario me surge del artículo 9º que dice que la reserva de mercado cumplirá solamente si existe oferta de una empresa de la economía social y solidaria. Me surge la duda -quizás legalmente lo que digo esté equivocado- cómo se define que existe la oferta. ¿Que exista la oferta significa que la empresa se presentó al proceso licitatorio o es que existe la oferta disponible en el mercado? Al final del primer párrafo dice: "[…] contabilizando sólo en aquellos rubros en lo que exista oferta de los emprendimientos definidos[…]", o sea, en los de economía social y solidaria. Pensando en términos económicos, existe oferta si hay oferta disponible en el mercado. Si es así no es lo mismo que pensar que existe oferta pero que además la empresa se haya presentado al proceso de compra pública, si es que se trata de una licitación u otro mecanismo.

Quizás, en términos jurídicos, pensar que exista oferta ya implica que la empresa se presentó. Eso no lo sé, pero de no ser así lo aclararía.

Quiero decir que traje por escrito estos comentarios y que los dejaré a la Comisión.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Agradezco la comparecencia del decano y del profesor.

Para nosotros es muy importante conocer la opinión de los representantes de la Facultad, no tanto sobre lo que se ha enfocado el profesor, que refiere a los eventuales beneficiarios, sino al resto de la economía.

Como bien dijo el profesor, cuando hacemos ley tenemos un mandato constitucional que es pensar en el interés general. Ese es un condicionamiento ineludible. En una economía tan dinámica, como la que los visitantes conocen, mejor que nosotros, este tipo de normas tiene, sin duda, efectos primero sobre el Estado. Y en Uruguay, el Estado es un actor muy importante en la economía en todos los sentidos. Estamos reservando y condicionando un porcentaje muy importante en la compra de bienes y servicios para un sector de la economía que tiene determinados condicionamientos y que, además -no conozco los datos precisos-, hoy no debe estar ocupando ese espacio del mercado y tampoco el de la contratación de bienes y servicios.

Nuestro interés especial es conocer qué efectos podría tener esto en la eficiencia del Estado que, como sabemos, maneja los recursos de todos, también en la competitividad sistémica de la economía en general. Estoy pensando en qué efectos podría tener sobre el resto de los emprendimientos que no son de la economía social y solidaria y qué límites o limitantes podría generarle esto.

Me pregunto también si este porcentaje no tendría efectos negativos sobre la competencia en general que puede sufrir este condicionamiento legal en el resto de los emprendimientos, y no solo para que nazcan nuevos.

Nos interesa especialmente conocer la opinión de la Facultad en estos temas porque, reitero, estamos hablando de un porcentaje importante que está siendo puesto a consideración en este proyecto. Involucraría montos muy importantes y también podría generar efectos muy negativos para la creación de nuevos emprendimientos y desarrollo de los existentes.

Nuestra principal preocupación es no generar efectos negativos sobre estos otros actores que sin duda van a ser afectados por esta norma.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- Estoy tremendamente agradecido por vuestra presencia.

En primer lugar, si bien es cierto que nos preocupa lo que señaló el diputado, me parece muy interesante la definición que hicieron en su introducción, o sea, las características de la economía social, el trabajo

cooperativo, el comparativo con las empresas privadas. Lo importante es que tiene muchas externalidades positivas. En ese sentido, nos parece muy interesante. Se fundamentó mucho este proyecto sobre el cual hemos tenido iniciativa.

En segundo término, usted hace un análisis de algunos artículos y creo que algunas críticas son acertadas. Creemos importante la presencia de todos los actores que nos están visitando quienes nos nutren y muy positivamente. Cuando empezamos a trabajar no estaba claramente definido lo que era la economía social. Falta una ley, que en este momento se está procesando. Hay un proyecto que está llevando adelante el Inacoop sobre la definición de lo que es la economía social. Quiero que sepan que cuando empezamos a trabajar quienes llevamos adelante esta propuesta lo hicimos con un criterio muy abierto. ¿Qué significa esto? Ser tremendamente receptivos con quienes están en el tema y nos pudieran informar.

Usted señala que las cooperativas deberían ser de más de cien personas. Cantidad de gente nos vino a decir exactamente lo mismo, lo cual refleja que evidentemente cometimos algunas omisiones. Esto que usted hace es reafirmar lo que varios nos han venido a decir.

Con respecto a los conglomerados también nos hicieron apreciaciones en el mismo sentido que por supuesto las vamos a tomar en cuenta. Lo que no recordaba -voy a ser franco- es el aporte con respecto al artículo 9º que voy a estudiar específicamente. Me refiero a que no está claro eso de "que exista oferta". Voy a consultar con los abogados para definir y dar una precisión al tema porque las observaciones que hace son por cierto muy acertadas.

En lo que a mí respecta quiero reiterar el agradecimiento por su presencia y por las observaciones que nos hacen que son muy positivas.

SEÑOR PRESIDENTE.- La pregunta del diputado Goñi Reyes es bien interesante. Ustedes verán si tienen la información para responderla ahora o si envían la información por mail. Aprovecho para solicitar también nos envíen la información sobre las investigaciones a las que se refirió Dean.

SEÑOR ARIM (Rodrigo).- Quería hacer una aclaración en base al comentario del señor diputado Goñi Reyes.

Nosotros no venimos acá en nuestra calidad de delegados de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración. La facultad es una institución que goza de libertad de cátedra. Por lo tanto, no hay una posición oficial y es sano que no haya posición oficial en ningún tema que haga a las áreas de desarrollo de las ciencias económicas.

La invitación que recibimos tenía que ver con este proyecto que implicaba una política de desarrollo de un sector en particular. En este caso, el foco de atención del doctor Dean tiene que ver, precisamente, con la economía del sector del cooperativismo. Pensar en términos de estas unidades o de impactos, requiere otro tipo de estudios, pero eso no quita la pertinencia de plantear políticas de este corte en otro plano.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Planteamos que nos parecía muy conveniente para el tratamiento de este proyecto la opinión de representantes, expertos de la Facultad. En este caso, vino el decano. Con mucho gusto, escuché el enfoque que el profesor Dean hizo sobre este proyecto.

Cuando planteamos la comparecencia de delegados de la Facultad, para mí el tema central era otro, sin perjuicio de que es muy enriquecedor y aprendemos mucho con ese enfoque. Sin embargo, cuando vamos a considerar un proyecto de esta naturaleza, la preocupación central es ver sus efectos sobre la competitividad sistémica. Escuché al decano hablar del ecosistema emprendedor, que es donde el Uruguay está jugando todos sus boletos, pero pensé en la convocatoria enfocándome en el tema de cómo generar nuevos emprendimientos, cómo generar emprendimientos competitivos; ese es el tema central del Uruguay. Y como supongo que como la enorme mayoría de los legisladores estamos pensando en eso, es absolutamente necesario conocer la opinión de los expertos en ese sentido. Eso fue lo que me motivó a plantear a la Comisión la comparecencia de la Facultad. Me interesa especialmente conocer los efectos que tiene esto sobre la economía en su conjunto. Estamos hablando, nada más y nada menos que de una reserva de mercado del Estado, con la influencia e incidencia que tiene eso en la economía uruguaya; es un porcentaje muy importante y es clave ver cuánto va a afectar en la economía en su conjunto. Por supuesto que los incentivos que puede esto generar en los emprendimientos de la economía social es lo que impulsa esta propuesta, pero

los legisladores deberemos tomar en cuenta el interés general que es, en este caso, que la economía pueda desarrollarse. Cuando el Uruguay y las políticas públicas están haciendo un enorme esfuerzo por generar nuevos, más y mejores emprendimientos, lo que nos interesaba saber era si este no es un mecanismo perverso para la generación de más y mejores emprendimientos y para la competitividad sistémica. Y también, con relación a los pequeños emprendimientos que pueden estar hoy haciendo esta provisión de servicios y de bienes, sería importante saber si esta reserva de mercado no los va a perjudicar.

Por supuesto que cualquier medio es válido para tener ese insumo, ya sea una nueva comparecencia o por escrito. A su vez, si la Facultad tiene estudios sobre estos temas, si hay algún estudio sobre antecedentes -porque es un mecanismo que probablemente se aplique en otros países-, sería muy importante para nosotros que nos los acercaran; lo agradeceríamos muchísimo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es interesante el insumo que pide el diputado Goñi Reyes, pero no lo pusimos así en la convocatoria; fue nuestro error; deberíamos haberlo explicitado mejor. Entonces, lo que nos puedan decir, será bienvenido, porque estamos en tiempo y, si no, será bienvenido lo que nos envíen por escrito.

SEÑOR DEAN (Andrés).- No voy a poder responder las dudas del diputado Goñi Reyes, pero quería aclarar un par de puntos.

Uno de los argumentos que planteé apunta a que una mayor presencia de cooperativistas en la economía mejoraría lo que usted llamó la competitividad sistémica, colaboraría en ese sentido.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Es la ley madre de este Gobierno y por eso todos estamos involucrados en eso…

SEÑOR DEAN (Andrés).- Por otra parte, evaluar los impactos que tendría esto requeriría una investigación específica, cosa que no hemos hecho en la Facultad. Por ejemplo, en el caso de las cooperativas de trabajadores, en Uruguay hay unas doscientas y pico de empresas. En la mayor parte de las ramas de actividad, no hay cooperativas de trabajadores. O sea que el organismo público que se vería obligado a hacer una reserva, si compra en ese rubro, no tendría que comprarles nada porque no hay cooperativas, no hay ofertas disponibles en ese sector de actividad. Eso sucede en la mayor parte de las ramas de actividad. Si consideran que en Uruguay hay unas doscientas mil empresas y solamente doscientas y pico son cooperativas, en la mayor parte de los rubros de actividad de la economía, las cooperativas no producen. Aun así, considero que sería interesante, por ejemplo, saber qué rubros son los que el Estado más demanda en las compras públicas y cruzar eso con la información de en qué rubros están las cooperativas de trabajadores o la economía social y solidaria para ver qué potencial tiene esto.

Obviamente, en una compra pública, cuando el Estado decide comprar a una empresa y no a otra, hay alguien que pierde y alguien que gana. Eso es evidente. Ahora creo que el espíritu de esta propuesta, en mi opinión, debería ser que en situaciones de ofertas de proveedores al Estado similares, donde las cooperativas puedan estar en una leve desventaja, puede ser razonable cederle la derecha o privilegiar a la cooperativa. Sin embargo, no me parece razonable en el caso en el que las ofertas sean claramente muy distintas. O sea que la ley debería evitar que por que exista una reserva de mercado, se compre una porquería a una empresa social y solidaria. No sé si esta iniciativa prevé algo de eso, una cláusula gatillo o lo que sea que impida que por cumplir con una cuota de reserva de mercado, el Estado termine comprando un bien o un servicio claramente inferior desde el punto de vista de la calidad o a un precio abismalmente más alto.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- Parto de la base de que siempre la licitación está salvaguardando la calidad. Por más que sea una cooperativa y tenga una reserva del Estado, usando los términos del profesor Dean, si es una porquería, no se va a comprar, por más que haya reserva de mercado y diferencia de precios. O sea que considero que esto está salvaguardado por eso.

SEÑOR DEAN (Andrés).- Pero la iniciativa no lo dice.

SEÑOR ARIM (Rodrigo).- La preocupación que planteó el diputado Goñi Reyes es absolutamente válida pero no fue la que recibimos en la Facultad. Por lo tanto, si me permiten comunicarle al equipo de investigadores si tiene algún comentario que vaya en este sentido, lo haremos llegar sin ningún tipo de dificultad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de la delegación de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

(Se retira de sala la delegación de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración)

(Ingresa a sala una delegación de la Unidad de Estudios Cooperativos de la Udelar)

——Tenemos el gusto de recibir a una delegación de la Unidad de Estudios Cooperativos de la Universidad de la República, integrada por su coordinador, señor Gerardo Sarachu, las señoras Carla Assandri, Anabel Rieiro y Gabriela Iglesias y el señor Diego Barrios, quienes van a expresar su punto de vista sobre el proyecto que llamamos "ley de compras públicas".

SEÑOR SARACHU (Gerardo).- Agradecemos la invitación y el reconocimiento a la Unidad de Estudios Cooperativos en cuanto a lo que podamos aportar en esta discusión que se está llevando a cabo y en lo relacionado al proyecto.

El primer comentario que queremos hacer tiene que ver con la importancia de evitar la fragmentación legislativa, articulando con lo ya existente. Se hizo todo un esfuerzo en torno a la ley general de cooperativas, que era más bien unificador. Sin embargo, veíamos con cierta preocupación que están apareciendo distintos anteproyectos vinculados a la economía social y solidaria en general; por ejemplo, este de compras públicas, la propuesta de ley de agroecología que va en sintonía con algunas de las áreas vinculadas a la economía social y solidaria y alguna otra que viene al caso, más al caso de las compras públicas en particular, que ustedes mencionan en el proyecto, que tiene que ver con el proyecto de compras públicas para la producción familiar y pesca artesanal. La preocupación central era cómo hacer para dar una mirada de conjunto a eso que nos parece que debe encuadrarse en esa definición amplia que brindan de economía social y solidaria.

En ese sentido, el problema es cómo evitamos la fragmentación.

En segundo término, creemos que la implementación de este tipo de mecanismo tendría alguna dificultad, ya que gran parte se regulará en la reglamentación y en los programas y políticas de promoción. Es decir, la ley es un paso, pero el acceso efectivo, sobre todo el sostenimiento del mecanismo en programas y políticas concretas, depende de su reglamentación.

En tercer lugar, no habrá una ley integral, sino una articulación del campo, que también es muy disperso, y mayor espacio de articulación. El año pasado concluimos el mapeo de caracterización de la economía social y solidaria y vemos con preocupación que existe una serie de entidades -muchas no se reconocen como parte de un campo heterogéneo como es el de la economía social y solidaria y muchas sí- que tienen enormes dificultades para articular entre las mismas entidades. Muchas veces la ley favorece la creación de esos espacios de articulación, pero quizás la fragmentación tenga que ver con la realidad.

Finalmente, se sigue entendiendo centralmente el proyecto de la economía social y solidaria como un tipo de emprendimiento, sin pensarse en la construcción de un sistema, que es un enfoque más de sector en movimiento, que hace a las diferentes fases del circuito, no solo a la producción, sino también a la distribución, consumo y financiamiento. Si bien en el anteproyecto apareció una definición más general, más orientada al sistema, en el articulado apunta más a que son emprendimientos y aparece una serie de figuras, por ejemplo, las redes de comercialización, es decir, redes que no se pueden encuadrar directamente en la concepción de emprendimiento; sería emprendimiento de emprendimiento o ese tipo de figura que se toma como unidades productivas. En este sentido, sugerimos jerarquizar más la definición de sistema de economía social y solidaria, para pensar en su mayor complejidad y articulación.

En cuanto al articulado, pensamos que uno de los conceptos a debatir es el de jerarquizar el carácter nacional de la producción, y en ese sentido sería importante compatibilizar con los criterios del Ministerio de Industria, Energía y Minería y de Dinapyme; de hecho, se prioriza la industria nacional, lo que podría hacer operativa la propuesta. En este sentido, nos parece importante determinar el objetivo, si es enfatizar en el carácter nacional de la producción o promover la economía social y solidaria, porque en algún punto se estaría limitando el enfoque. Creemos que no debería limitarse; creemos, inclusive, que debería propiciarse e incluirse alianzas internacionales con otras entidades similares, no solo en el Mercosur, que fortalezcan la economía social y solidaria, siempre que se mantenga el componente nacional y de economía social y

solidaria para acceder a las preferencias propuestas. Es decir, no creemos que solo el carácter nacional garantice que la articulación sea de economía social y solidaria, y quizás se podría incluir esta visión.

Asimismo, nos enteramos de algunas sugerencias que formularon la Federación y la delegación acerca de la definición de economía social y solidaria, que compartimos, de dar mayor coherencia a todos los anteproyectos que se estaban procesando, lo que resulta clave para dar una idea abierta y flexible, que dé cuenta de la dinámica del campo. Quizás sería buena la idea de institucionalizar foros de consejos regionales y nacionales y una conferencia anual de la economía social y solidaria, siguiendo el modelo brasileño de Forum de economía social y solidaria, porque es de componente multiactoral y garantiza que la definición esté permanentemente enriquecida con la realidad del campo, que es bastante dinámica. Si se cierra la definición a determinadas figuras jurídicas, después se hace necesario escapar, que fue lo que pasó, a nuestro entender, cuando se discutió la ley general de cooperativas, que iba a ser el Instituto Nacional de Cooperativismo de Economías Social y Solidaria, pero ese otro componente hacía ruido, porque muchas veces escapa a definiciones y es bastante dinámico en su heterogeneidad.

Por otra parte, nos parece interesante la propuesta de la Comisión planteada en el artículo 5°, y nos pareció mejor invertir el orden para jerarquizar los elementos más constitutivos y definitorios de la economía social y solidaria. En ese sentido, estamos de acuerdo con la sugerencia de dar una redacción más concreta que plantea la Federación de Cooperativas de Producción.

Asimismo, nos preguntamos -lo advertimos cuando realizamos el mapeo y la caracterización de la economía social y solidaria en Uruguay- qué pasa con los emprendimientos individuales. Cuando apenas iniciamos nuestro mapeo nos dimos cuenta de que los emprendimientos participaban en alguna red o se vinculaban con alguna organización de economía social y solidaria. Existen muchos emprendimientos de carácter individual o familiar, y la distinción de formar parte de la economía social y solidaria no tenía que ver tanto con la composición del emprendimiento, sino con su vínculo con estas redes, en la organización de la economía social y solidaria.

Por otra parte, nos parece que existe una oscilación permanente en el articulado entre favorecer a la pequeña escala o pensar en otras escalas de la economía social y solidaria. Nos preguntamos, entonces, qué pasa con los emprendimientos más grandes, si quedan fuera del registro, de las preferencias, y si todo queda reducido a un único criterio donde el tamaño, la cantidad de integrantes, es un demarcador. En realidad, si se pretende promover la economía social y solidaria, también debe promoverse el crecimiento de las entidades, que no están condenadas a ser de pequeña escala. De hecho, parte del estímulo es para generar más oportunidades de trabajo, crecimiento de personal y de facturación, etcétera. En ese sentido, nos parece interesante discutir si el tamaño es el único criterio.

Estamos de acuerdo con la batería de instrumentos para promover la reserva del mercado, por ejemplo, la ponderación de las licitaciones y los llamados pero, habida cuenta de la experiencia que hemos adquirido estos años, creemos que deberían agregarse otros, por ejemplo, el desarrollo de proveedores cooperativos para organismos y empresas públicas, que combinen elementos de formación con el registro de las entidades y su complementación social y productiva. Nos parece muy buena idea generar el registro, que creemos que debería acompañarse con este tipo de mecanismo que permita efectivamente constituirse, en tanto proveedores, y generar un sistema de provisión cooperativo para el conjunto de las entidades.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Me gustaría que explicara mejor lo de la complementación del registro.

SEÑOR SARACHU (Gerardo).- Es decir, nuestra idea es que esté unido al registro porque vemos que hay cosas que están vinculadas con la ley, otras con la futura reglamentación. La idea es acompañar el registro con capacitación, formación y programas para el desarrollo de proveedores cooperativos o de economía social y solidaria pues hemos observado que hay una carencia, porque a veces existe la disposición del organismo a contratar. Pasó mucho con las cooperativas sociales, que tenían prioridad de contratar con el Estado, que muchas veces ello se transforma en un lastre para las propias entidades para dar el salto a constituirse como cooperativas de trabajo. Al mismo tiempo, si se cambia de figura jurídica, se pierde la prioridad.

Al tratarse de un mecanismo más integrador, nos parece que se puede dar un paso más. Hay muchas barreras para formar parte del registro y habría que generar algún mecanismo para desarrollar proveedores de acompañamiento, de capacitación y de formación. Si tenemos en cuenta que en los organismos muchas cosas

no se están desarrollando, les convendría tener un proveedor nacional de algunos insumos; vimos algunos ejemplos en la industria metalúrgica, con UTE, etcétera. Es decir, si existe alguna manera de desarrollar algo acá, habría que ver cómo se hace y demás, y así se podrían generar nuevos emprendimientos, que podrían tener esa composición de economía social y solidaria.

Asimismo, creemos que el articulado debería incorporar un enfoque más territorial y por cercanía, que estimule circuitos cortos de comercialización o de entrega, vinculados a la producción de bienes y servicios a nivel local. En este sentido, destacamos el ejemplo del programa de alimentación escolar en Brasil, donde se estimuló, fundamentalmente, la producción orgánica en las cercanías, es decir, los productores o asociaciones más cercanas a determinado número de escuelas son los que abastecen el programa, generando esas otras dinámicas. En ese sentido, no vemos tan jerarquizado el enfoque territorial en el proyecto.

Por otro lado, habría que analizar si los mismos mecanismos favorecen la economía social y solidaria y los microemprendimientos. En este sentido, la asociación conlleva costos, que muchas veces este tipo de proyecto da por obvio, es decir, a la gente le convendrá asociarse, pero no hay estímulos para la asociación. Hay mucha experiencia en la producción familiar y en la pesca artesanal. No basta con la definición y desde el propio Ministerio se están tratando de generar programas de fortalecimiento organizacional y otro tipo de aportes que logren una integración viable.

Debería pensarse en otras modalidades asociadas al registro, por ejemplo, las estrategias de asociación participativa -hay experiencia a nivel nacional vinculada con la agroecología-, que tienen que ver con mecanismos que no deja en manos de un solo actor, sino de una composición social más amplia, que son los que determinan si es un producto proveniente de la economía social y solidaria, en este caso, o, como en el de la agroecología, donde existe una visita de pares o del propio Ministerio, de la Universidad. Es decir, la sugerencia es que debería pensarse en una composición más heterogénea que garantice esa posibilidad

En este sentido, podría incorporarse la perspectiva de género y la responsabilidad ambiental para articularla con una propuesta que implique instancias sociales de validación, con amplia participación social y comunitaria, que es lo que garantiza si ese emprendimiento genera las condiciones deseadas en los barrios donde está ubicado o en las comunidades locales en las que participa.

En el artículo 9º se plantea la incorporación del enfoque de género; hemos recibido algunas contribuciones al respecto. Cabe aclarar que estos comentarios los estamos haciendo como unidad, pero somos parte de la Red Interdisciplinaria de Economía Social y Solidaria de la Universidad de la República. Allí llega gran variedad de aportes de distintos servicios. Antes de venir acá, hicimos consultas con relación a esos mecanismos. Algunas de las contribuciones que recibimos nos plantean que en el artículo 9º sería importante que se establecieran algunos indicadores, más allá de las declaraciones del emprendimiento. Por ejemplo, creemos que aspectos como la equidad se pueden ver en las remuneraciones, en los comparativos respecto al laudo, en el porcentaje de trabajadoras socias mujeres en el total de trabajadores, en el número de denuncias por acoso laboral o de género. Estos son indicadores claros que, inclusive, pueden obtenerse con independencia de lo que la empresa o el emprendimiento informe. Lo mismo sucede con los aspectos ambientales. Si no se mide si contamina o no se revisa si tiene un plan de gestión de residuos o de producción de insumos para mitigar los efectos, puede acontecer algo parecido.

Esto nos parece importante porque tiene que ver con dos criterios que también hacen a la definición de la economía social y solidaria, y que podrían quedar mejor integrados.

Finalmente, convendría que el artículo 14 hiciera referencia explícita a los artículos 2º, 3º, 4º y 5º, y estableciera que se debe presentar la recomendación de la organización o red a la que forman parte. Es decir que como parte del procedimiento a la hora de implementar las preferencias, además de los criterios de la definición debería haber una validación, una recomendación de la organización o red que integran. Nos parece que esto fortalecería a los actores colectivos vinculados a estos emprendimientos.

Estas son las primeras impresiones que tenemos sobre esta iniciativa. Estamos dispuestos a responder las preguntas que nos quieran formular.

Hicimos llegar a la Comisión el mapeo; no sé si ya lo manejaban. También les mandamos al mail de la Comisión el informe final. Trabajamos para llegar a una definición para poder hacer un relevamiento; pienso

que se trata del mismo desafío que enfrenta la Comisión a la hora de pensar qué entra y qué no en la economía social y solidaria.

SEÑORA ASSANDRI (Carla).- Voy a poner el énfasis en algo que mencionó Gerardo Sarachu: cómo se beneficia a los microemprendimientos; de hecho, son los más privilegiados.

Este fue un tema que discutimos bastante cuando nos llegó el proyecto de ley. Esta medida parece ir en contra del espíritu de la economía social y solidaria, ya que penaliza de cierta forma el asociativismo y el crecimiento con esas características. Si un grupo de emprendedores decide juntarse y hacer una cooperativa o tener un emprendimiento colectivo, según lo que establece el proyecto de ley, de cierta forma será penalizado.

Inclusive, nos dimos cuenta de que los grandes estaban por fuera.

Concretamente, sentimos que ese tipo de clasificación va un poco en contra de lo que sería la característica más asociativa de la economía social y solidaria. Nos preocupa la separación que establece en torno al tamaño, por lo menos en cuanto a la cantidad de trabajadores. Si bien entendemos que también existe el otro criterio de separación según la facturación, es raro que las empresas pasen de pequeña a mediana o de mediana a grande por la facturación; el cambio suele ser según la cantidad de trabajadores.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Agradezco la presencia de la delegación y, sobre todo, que hayan planteado sus dudas y presentado observaciones. Para nosotros, eso es muy importante. A veces, uno tiende a pensar que una propuesta es buena y trata de aprobarla lo más rápido posible, sin tener en cuenta algunos aspectos. Así que rescato las observaciones que se hicieron, así como otros planteos, sobre los que nos gustaría seguir profundizando. A modo de ejemplo, menciono lo último que se dijo, que también fue marcado por la delegación anterior: la no existencia de límites en la composición. En esta economía más moderna, de alianza, de redes, se debe manejar esa posibilidad como parte de la economía solidaria; este me parece un elemento muy interesante.

Todavía no pude ver el mapeo al que hicieron referencia; seguramente, es culpa mía. Después, voy a analizarlo. Cuando proyectamos una reserva de este tipo -que es muy importante- uno tiene que ver los efectos sobre la economía en general, y determinar si están dadas las condiciones para realizarla.

También me parece muy interesante el planteo de no quedarnos en la reserva y dejar un espacio de la demanda para este tipo de economía y analizar de qué forma podemos ayudar para desarrollarla en la práctica. Este elemento complementaría tanto el articulado del proyecto como su concepción, dándole una mirada más sistémica. Me deja pensando -quizás tendríamos que volver a conversar al respecto, aunque no necesariamente en el ámbito formal de esta Comisión, sino a través de comunicaciones o reuniones- el planteo que se hizo en cuanto a tener una mirada más sistémica y, ya que vamos a legislar, incorporar otros aspectos.

Tomo, además, la observación de no seguir fragmentando, porque tanto desde el punto de vista simbólico como del operativo, nos genera problema a todos: a quienes van a aplicar los mecanismos que se proyectan y a quienes van a utilizarlos. Está en las manos del Poder Legislativo hacerlo; no se precisa más nada que buscar una integración de los cuerpos normativos que facilite el trabajo de todos.

Nuevamente agradezco las observaciones y los planteos hechos por la delegación que nos visita.

SEÑOR PRESIDENTE.- En la misma línea de lo que planteó el señor diputado Goñi Reyes, señalo que muchos de los conceptos que ustedes han vertido son muy interesantes y nos dejan pensando. Por ejemplo, se habló de la fragmentación. El 21 de julio estuve en Fray Bentos celebrando los diez años de las cooperativas sociales. Precisamente, el Mides está haciendo una redacción en este sentido. Yo les decía a sus autoridades que las llamaran de otra manera -por ejemplo, cooperativas en transición- para salir de brete de que las cooperativas sociales no dan el salto a las cooperativas de trabajo y ocupan un lugar.

Me quedé pensando en lo que dijeron, porque es cierto: tenemos una fragmentación importante. En consecuencia, debemos tratar de que, aunque sean leyes diferentes, haya una unidad.

Por otra parte, está bueno el énfasis en la participación de los actores sociales. Algunos pueden estar acá y, otros, quizás surgen de la reglamentación.

También sería bueno que nos mandaran por escrito todos los aportes que han hecho, para que queden como insumo de la Comisión.

SEÑOR BARRIOS (Diego).- En primer lugar, sería interesante realizar alguna pesquisa sobre los procesos de compras públicas -esto es responsabilidad de la Universidad de la República- que se están desarrollando actualmente. Un ejemplo es el Ministerio del Interior, que está comprando a una cooperativa de pollos, de cerdos y de productos agrícolas. El caso del Mides es particular: el Estado contrata con las cooperativas sociales, etcétera. Sería interesante conocer las experiencias de contratación del Estado. No sé si en la Universidad hay una investigación con esta lectura; si la hay, la desconozco. Si no la hay, sería interesante hacerla, como parte de la responsabilidad que en este sentido tiene la Universidad de la República.

En segundo término, sería bueno hacerles llegar material sobre algunas pesquisas realizadas en Brasil relativas al programa de adquisición de alimentos, que si bien está enfocado a la agricultura de producción familiar, también tiene que ver con la producción agroecológica. Gerardo Sarachu hablaba de la importancia de la cercanía. Precisamente, en este caso el objetivo es ese, pero con ciertas particularidades.

En Brasil, el programa de adquisición de alimentos es para la enseñanza fundamental. La particularidad es que la enseñanza fundamental está municipalizada. En este punto hay una diferencia bastante grande con Uruguay, donde no hay una administración municipalizada de la escuela. En Brasil, el que compra esos alimentos es el municipio, no el gobierno federal. O sea: la legislación es del gobierno federal, pero el que compra es el municipio. Entonces, tiene cierta particularidad: acá no compra el municipio. Esa cuestión de cercanía permite ciertas facilidades, porque el municipio compra a los productores que están en su región.

Entonces, si bien hay diferencias, no dejan de ser interesantes algunos de los resultados que arroja este proceso, que ya tiene algunos años. Quizás, como insumo para la Comisión, podemos identificar alguna investigación que efectivamente dé cuenta de ese proceso, y se la podemos hacer llegar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, quedamos a la espera de los insumos que nos van a remitir.

La Comisión agradece su presencia.

(Se retiran de sala la delegación de la Unidad de Estudios Cooperativos de la Udelar)

(Ingresa a sala una delegación de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, Cudecoop)

——La Comisión tiene el agrado de recibir a una delegación de Cudecoop (Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas), integrada por su presidenta, doctora Graciela Fernández; por el secretario, señor Ricardo Pisciottano; el segundo vicepresidente, técnico agrónomo Juan Carlos Canessa; el tesorero, señor Adán Martínez, y el coordinador general, ingeniero agrónomo Gabriel Isola.

Agradecemos su presencia para intercambiar opiniones sobre el proyecto de ley que estamos considerando relativo a la Promoción de la Economía Social y Solidaria a través de las Compras Estatales.

SEÑORA FERNÁNDEZ (Graciela).- Para nosotros, es un placer estar hoy aquí. Les agradecemos la invitación y, sobre todo, queremos subrayar la iniciativa del Poder Legislativo de analizar temas que son de relevancia y de importancia para la economía social y para el movimiento cooperativo.

Ustedes ya han recibido delegaciones y han tenido distintas miradas sobre este proyecto de ley. Nuestra mirada es específica, porque la hacemos como gremial, y creemos que debe ser colectiva y apegada a lo asociativo y al cooperativismo.

Sin lugar a dudas, con este proyecto de ley se está dando una relevancia a lo que significa el reconocimiento en las políticas públicas y en las compras estatales de lo que tiene que ver con la economía social y el cooperativismo. Creemos que es una iniciativa importante. Sin embargo, debemos subrayar dos o tres cuestiones que, para nosotros, son importantes.

En primer lugar, desde hace dos o tres años se viene trabajando en un proyecto de ley sobre la economía social y solidaria, con actividades, desde el Instituto Cooperativo y Cudecoop, que está siendo estudiado por el Inacoop y la Universidad de la República. En una definición clara de este tema, que es complejo -como todos saben-, ese proyecto de ley encaraba aquellas actividades que debían estar incluidas en la economía social. Asimismo, definía las características especiales que debían tener las expresiones económicas para configurarse dentro del espectro amplio que es la economía social. Veníamos trabajando sobre esto, con el esfuerzo de lo que la Confederación representa gremialmente como organización y núcleo central, que es el cooperativismo, aunados con la economía social en lugares de políticas públicas, como, por ejemplo, el Inefop y, por supuesto, las representaciones sociales y gremiales ante el Inacoop.

Tenemos que plantear la sorpresa que nos ha causado este proyecto de ley, porque nosotros veníamos estudiando un proyecto específico y aparece esta nueva iniciativa que une la definición de economía social y solidaria a la de compras públicas. Partir de políticas públicas, sin una legislación genérica de respaldo -como era el proyecto de ley que definía lo que era la economía social y solidaria-, y dejar unidos en una iniciativa las compras públicas con la economía social, no nos parece que sea el mejor mecanismo ni el mejor camino para seguir delante. Creemos que lo mejor es aprobar un proyecto de ley que tenga definiciones específicas, que ya ha sido estudiado y discutido por los distintos sectores que tienen que ver con este tema.

También debemos recordar que en materia de cooperativismo y economía social, Uruguay ha tenido una política legislativa especial y de común acuerdo, que, además, fue aprobada por la unanimidad de los representantes legislativos en el año 2008. Me refiero a la Ley N° 18.407, que tiene que ver con el sistema cooperativo nacional.

Creemos que iniciar una política legislativa que entrevere, de alguna forma, lo que está previsto en la Ley N° 18.407 en materia de cooperativismo y economía social, puede crear problemas dentro de esta ley. En este caso específico -creo que la próxima delegación que van a recibir es Inacoop, así que en eso no nos vamos a extender, pero allí también somos representantes sociales, y queremos señalarlo-, este proyecto de ley toca un tema importante, que es el del control. Como saben, según lo dispuesto por la Ley N° 18.407, actualmente el control en lo que tiene que ver con los representantes de la economía social lo tiene la Auditoría Interna de la Nación, pero este proyecto se lo otorga al Inacoop, que es el instituto de promoción y desarrollo del cooperativismo. Por lo tanto, allí encontramos un elemento importante a señalar, agregándole al instituto cooperativo una nueva desnaturalización en sus tareas.

Hoy, el Instituto Cooperativo ha asumido mucho más de lo que tenía marcado por la Ley N° 18.407. Pero agregamos otro punto: con la creación del Fondes- Inacoop, le hemos agregado otro tema importante al Instituto Cooperativo. En este sentido, el proyecto a consideración no solo toca la Ley N° 18.407, sino que, además, agrega elementos que tendrían un importante choque legislativo con la Ley N° 19.337. En el proyecto de ley se plantea, a través del Fondes- Inacoop, un mecanismo de adelantos de pagos, pero eso no estaba previsto legislativamente en sus competencias. Además, le agregaríamos otra competencia que tiene que ver con el tema de disponibilidades y presupuestación.

Sin lugar a dudas, este es un tema en el que hay que trabajar desde un concepto mucho más atado a la Ley N° 18.407 y a sus definiciones, con los mecanismos previstos para este tipo de actividades económicas. Además, consideramos que hay un buen proyecto de ley en la definición de economía social y solidaria, que rescata muy buenas definiciones de quiénes entrarían en este concepto, algo que no es sencillo.

En este nuevo proyecto de ley se está hablando de los micro, pequeños y medianos emprendimientos, y creemos que se está haciendo con una mirada que no es de economía social ni de cooperativismo; se está haciendo con una mirada de las sociedades comerciales y sociedades capitalistas, que tienen una definición en ese tema. Por lo tanto, se subsidian determinados sectores de micro, pequeñas y medianas empresas con determinadas características, con una mirada diferente a la del cooperativismo y de la economía social.

Asimismo, se comete un error cuando se marca la composición en números, porque se habla de cuatro miembros; sin embargo, el cooperativismo, para conformar una cooperativa, debe tener cinco miembros. Por lo tanto, dejarnos afuera en este tema y chocar con un requisito que es clave en el número de componentes de las cooperativas, que está claramente previsto en la Ley N° 18.407, es un elemento complicado en una definición legal.

Estas cuestiones las hemos señalado con una mirada gremial, social y asociativa; no lo estamos haciendo con una mirada de política legislativa, porque no es lo nuestro. Creemos que la herramienta de compras públicas es muy importante, pero debe estar claramente establecida, debe ser entendida y deber ser legislada, a nuestro juicio, dentro de la Ley N° 18.407, en un capítulo de promoción y desarrollo, con un capítulo compras públicas y compras estatales o, en su caso, dentro del proyecto de ley que se venía trabajando, con una definición clara, sobre todo de los organismos de contralor y de promoción. Reitero que el contralor está a cargo de la Auditoría Interna de la Nación y ahora se propone trasladarlo al Instituto Cooperativo, cuando en el tratamiento de la Ley N° 18.407 se discutió mucho que Uruguay no ejercía las políticas de promoción y desarrollo, y que llevaba adelante las políticas de contralor en un solo instituto. Esto traería otra vez arriba de la mesa una discusión de larga data, que creemos que no aporta.

Estos son los puntos que teníamos que señalar.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- En primer lugar, queremos agradecer la presencia de los integrantes de Cudecoop. Son muy interesantes y muy valientes las observaciones. Eso es lo que nos ayuda a todos porque, naturalmente, por lo menos en una buena práctica legislativa debemos tener muy presente que los saberes están cada vez más distribuidos, y por eso esta práctica de convocarlos para que nos hagan las observaciones según la perspectiva que entiendan necesaria.

En lo personal, recojo y comparto algunos de los planteos que hizo la señora presidenta, que me dejaron pensando, y los seguiremos analizando.

Concretamente, quiero saber quién participó de ese proyecto al que hizo referencia la señora presidenta y en qué situación se encuentra.

SEÑOR ISOLA (Gabriel).- Como señalaba la señora presidenta, en la órbita del Instituto Nacional de Cooperativismo hay un borrador bastante adelantado del proyecto de ley que define lo que sería el campo de la economía social y solidaria, que incorpora instrumentos de promoción, etcétera. Ha sido una discusión que se ha dado a partir de un ámbito en el que han participado el Instituto, la Universidad y algunos otros actores públicos. Seguramente, quienes vengan después de nosotros podrán ahondar más. El propio movimiento tomó esto, desde fines del año pasado y principios de este, para colocarlo en la mesa ampliada de las organizaciones sociales que componen este campo bastante diverso. Para nosotros, la economía social como concepto fue uno de los ejes de la IV Cumbre Cooperativa de las Américas. De alguna forma, hemos generado bastante reflexión a nivel del movimiento en tal sentido.

Específicamente, sobre el proyecto de ley, tuvimos alguna instancia a principios de este año en la que convocamos a las distintas organizaciones que entendíamos nosotros que estaban incluidas en este universo para debatir. Sigue siendo un proyecto; no está totalmente cerrado. Me parece que adelanta bastante, sobre todo, a asentar las bases de un paraguas bastante más amplio que el que abarca la Ley Nº 18.407. De alguna manera, da cierta coherencia legislativa, partiendo de lo que fue el inmenso trabajo de reunir la legislación dispersa que tenía el cooperativismo. Ahora, en cierta forma, se proyecta hacia un paraguas más grande, buscando legislar con relación esta propuesta.

Como decía la señora Graciela Fernández, entendemos que las compras públicas son un instrumento importante de apalancamiento, sobre todo, de las fases iniciales de muchos emprendimientos de la economía social. Creemos que tiene que considerarse como un instrumento de promoción en el marco de esta estructura de legislación más amplia, que creemos que está bastante avanzada. Por tanto, no implicaría un retraso sustantivo a los objetivos que se plantea la Comisión.

SEÑORA FERNÁNDEZ (Graciela).- Me parece interesante la pregunta del señor diputado Rodrigo Goñi Reyes. Creo que todas las organizaciones que hoy concurren aquí tienen ese proyecto de ley; sería bueno enviárselos.

Se ha trabajado por parte de las organizaciones -es decir, de Inacoop, de Cudecoop, de la Confederación y de las mutuales- sobre este proyecto de ley. En la definición del proyecto de ley de economía social, si bien es cierto que aparece el cooperativismo como núcleo central -está en una de las definiciones-, figuran las asociaciones civiles, organizaciones de otro tipo, pero en la definición no aparecían -si bien planteaban los principios y encajarían- las mutuales. En esa discusión importante del proyecto, las mutuales marcaron un punto interesante.

En el proyecto, Inacoop tuvo una injerencia importante como instituto. El doctor Diego Moreno fue uno de los que trabajó mucho en el tema, así como también la Universidad de la República. Este trabajo fue convocando a muchas organizaciones de distintos sectores de este tipo de economía -que se viene desarrollando, sin dudas, con un perfil especial-, y creo que también hubo aportes muy interesantes de la Coordinadora de Economía Social. Asimismo, la Coordinadora de Economía Social trabajó en forma permanente este tema, porque en el proyecto figura el Consultivo, y la Coordinadora pedía presencia allí; al crearse políticas públicas específicas, entendía que debía tener presencia en el Consultivo.

Es decir, se trata de un espectro mayor del que nosotros encontramos como definición en este proyecto de ley. Al entrar en esa definición que hoy todos tenemos de los procesos asociativos, que abarcan más que el cooperativismo, marcaba lo no lucrativo, lo asociativo, lo democrático como puntos esenciales para buscar las resoluciones, para avanzar y mostrarse en la economía, etcétera. Eso llevaba a una definición mucho más amplia de la economía social de la que aparece en el proyecto.

SEÑOR PISCIOTTANO (Ricardo).- La señora presidenta dijo muy bien que lo importante no era lo numérico, pero, paradójicamente, quedábamos afuera; ella explicó que figuran cuatro miembros, y no cinco, que sería el mínimo que requiere una cooperativa.

Al plantear eso, lo central, para nosotros, es el carácter de la organización: no lucrativo, democrático en su gobierno. Eso es lo fundamental y no el tema numérico, más allá de que es importante que el mínimo sea de cinco miembros para que no queden afuera las cooperativas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos su presencia.

(Se retira de sala la delegación de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, Cudecoop)

(Ingresa a sala una delegación del Instituto Nacional de Cooperativismo, Inacoop)

——La Comisión tiene el agrado de recibir a una delegación del Instituto Nacional de Cooperativismo, integrada por su presidente, señor Gustavo Bernini; el vicepresidente, señor Carlos Reyes; los directores, señores Álvaro Nodale y Pablo Perdomo; el directivo, señor Juan Gervasio; el director ejecutivo, escribano Danilo Gutiérrez, y el asesor letrado, doctor Diego Moreno.

Agradecemos su concurrencia para intercambiar con la Comisión sobre el proyecto de ley de Promoción de la Economía Social y Solidaria a través de las Compras Estatales.

SEÑOR BERNINI (Gustavo).- Quiero agradecer la invitación para participar de esta instancia; con mucho gusto, lo hacemos en el día de hoy.

Hace unas semanas estábamos en pleno análisis del proyecto; no habíamos tenido la oportunidad de profundizar en él. No obstante, en esta oportunidad, entregamos una carpeta con tres materiales. Uno, básicamente, tiene que ver con la memoria de lo hecho por el Instituto el año pasado; quizá la información se repita porque el material lo hemos distribuido por varios lados. Otro material tiene que ver con los programas de la nueva etapa del Fondo para el Desarrollo, que presentamos hace algunas semanas, y me consta que estaban presentes los señores diputados. El tercer documento está directamente vinculado con el proyecto de ley a consideración de la Comisión.

En este sentido, voy a hacer una consideración política, de carácter general, muy breve. De alguna manera, el doctor Diego Moreno y el escribano Danilo Gutiérrez tienen la memoria viva del proceso de avances normativos que se han dado en el Uruguay; en el caso de Danilo Gutiérrez, desde fines de la década del setenta hasta ahora. Sobre todo, han sido protagonistas de las distintas instancias parlamentarias y del intercambio muy fértil que se ha dado en los últimos tiempos, permitiendo un marco normativo más que apropiado, moderno. Por ejemplo, de Chile nos piden venir hasta acá para aprender del mejor modelo que existe en materia normativa de cooperativismo en el mundo; así lo caracterizan los chilenos. Chile está en un proceso de revalorización de la economía social y la gente del ministerio de economía de ese país estaba muy interesada en participar con nosotros; ya fuimos para allá.

Es muy importante culminar el proceso de construcción normativa para atender el tercer sector de la economía -como se le llama en algunos países- : la economía social y solidaria. Sabemos que Uruguay tuvo

un avance notorio con la ley general de cooperativas, la ley marco, Nº 18.407. Como antecedente, en su oportunidad, aspiró a ser una ley que englobara toda la economía social y solidaria. En el proceso del debate parlamentario y con las distintas fuerzas sociales no prosperó la posibilidad de llegar a ello porque no había consenso -sobre todo, en algunos sectores del cooperativismo nacional- para tener una ley marco más global, que fuera más allá de la frontera cooperativa. Han pasado unos cuantos años y se han instalado comisiones de trabajo. Es más, el artículo 187 adjudica al Inacoop la responsabilidad de impulsar el estudio y la investigación de otras formas de la economía social y solidaria, y de realizar propuestas sobre su alcance y regulación, de modo de favorecer un marco jurídico que facilite su desarrollo y promoción. Explícitamente, la ley ya asignaba al Instituto que siguiera con la antorcha para tratar de llegar a redondear una propuesta normativa.

En 2010, Inacoop instala una comisión de trabajo con distintos ministerios. En 2013, gente del Ministerio de Turismo -del lado que menos esperábamos- presentó un proyecto concreto de articulado. Muchas veces, todo esto tiene que ver con la impronta y el liderazgo que pongan las personas. Creo que ahí pasó algo por el estilo, porque fue el Ministerio de Turismo el que aportó el documento base para el debate, y a partir de allí se comenzó a trabajar.

En 2014, se logró generar un primer borrador, que se presentó al Consejo Consultivo del Cooperativismo, ámbito que tiene el Instituto Nacional y del que participan dos delegados por modalidad cooperativa más delegados de la educación, tanto de la Universidad como de la ANEP. Fue en ese ámbito en el que se presentó el borrador a fines de 2014 y principios de 2015, y se generó un debate en el que todavía no se reunían los consensos necesarios, a nuestro entender. El camino era tratar de llegar con la mayor cantidad de consenso posible, como fue el camino elegido cuando la votación de la ley marco general, oportunidad en la que, finalmente, se aprobó la Ley Nº 18.407. En función de ello, el Instituto siguió trabajando el tema.

Nos consta que Cudecoop ha evolucionado bastante sobre el concepto de economía social y solidaria. Particularmente, está desarrollando una serie de actividades periódicas -les llaman desayunos de trabajo, en algunos casos-, a las que invita a distintos representantes de la economía social y solidaria, que van desde ANDA o las mutualistas a la Coordinadora Nacional de Economía Social y Solidaria, Comercio Justo, etcétera. Es muy amplio el especto que reúne la economía social y solidaria, y Cudecoop ha venido trabajando bien desde el terreno social para tratar de avanzar en consensos que culminen en una cierta aprobación de ese borrador que estaba siendo considerado en el ámbito de lo que Inacoop venía haciendo, de acuerdo con la ley.

También es cierto también que ese proyecto borrador que ponemos a consideración de la comisión, de alguna manera, adjudicaba al Inacoop un rol de registro, aunque no el que presentan los señores diputados. Había que entender que, en aquel momento, el Instituto no tenía la administración del Fondo para el Desarrollo. Nosotros creemos que ha variado. El doctor Moreno dará nuestra posición respecto al tema puntual del rol del Inacoop, que viene incluido en este borrador que está a estudio en este proyecto que tienen a consideración, pero, claramente, cuando se optó por la ley marco general, la decisión conceptual era distinta a la que se tomó en otros países, que son tan legítimos como el nuestro. Acá se optó por un modelo de un organismo de promoción y fomento, por un lado, un organismo de contralor y fiscalización -que es la Auditoría, el Mides o el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente- y, por otro, un organismo de registro a través del Registro Nacional, separando claramente los roles de cada uno.

Por ejemplo, en Argentina, el Inaes engloba a toda la economía social; está todo junto. También, tiene novecientos funcionarios.

En el Uruguay, se optó por un camino de este tipo y yo lo defiendo conceptualmente. Está bueno que el que promocione, promocione y que el que fiscalice, fiscalice, hasta que haya contraposición de intereses dentro de las propia oficinas públicas para que entren a jugar y redunden en una síntesis adecuada de fomento y desarrollo, por un lado, y de control y fiscalización, por el otro.

Al poco tiempo de asumir en el Instituto, fuimos convocados a la comisión y entregamos un documento con una serie de aspectos que entendíamos que teníamos que transitar para modificar la Ley Nº 18.407. El primero de ellos era la generación de las compras públicas o el tratamiento excepcional de las cooperativas y las empresas de la economía social para las compras públicas. Para el Instituto, es muy importante. Hay cierto consenso en ese sentido. También es muy importante la concreción de una ley que regule la economía social.

Creo que uno de los avances más importantes que hemos tenido en los últimos tiempos ha sido el nivel de acuerdo a que se ha llegado en determinadas decisiones trascendentes, pero sobre todo, en la ley marco general, que es un verdadero código, que regula todo el cooperativismo. Sería saludable preservar o evitar que se satelicen otras leyes. Sería interesante preservar el tronco de la Ley Nº 18.407 y, en todo caso, aspectos que la complementen. La virtud que tuvo esa ley fue que sintetizó todo lo que había en la vuelta disperso sobre el cooperativismo. Entendemos que desde el punto de vista conceptual, lo ideal sería preservar esa forma.

Culmino con esta valoración política y dejo al doctor Moreno para que haga consideraciones sobre el texto del proyecto de ley a estudio de la comisión.

SEÑOR MORENO (Diego).- Soy asesor jurídico del Inacoop.

Uno no puede esconder la alegría de estar nuevamente en esta comisión, ahora trabajando en un proyecto de promoción y desarrollo de la economía social y solidaria, como decía el señor Bernini, como tercer sector frente a lo que es la economía tradicional y el Estado.

Con respecto al proyecto en sí, nos parece que la comisión asume una menuda tarea -ya lo expresaba el señor Bernini-, por el hecho de tratar de regular, por primera vez, la economía social y solidaria y, por otro lado, además, al sumar un tema que es bastante complejo, como es el de las compras públicas.

Habíamos estado trabajando en un proyecto sobre la economía social y solidaria que queríamos que no fuera una ley eslogan, que solamente declarara de interés la economía social y solidaria y que no pasara mucho más. Por lo tanto, en ese proyecto también incluíamos algunos aspectos que tienen que ver con la promoción, la asistencia técnica, la capacitación o formación para los emprendimientos.

Nos parece que en el proyecto que se encuentra a estudio, por estar regulando, por primera vez, paralelamente, el tema de la economía social y solidaria y las compras públicas, a veces, está muy centrado en los emprendimientos productivos y puede dejar de lado algunas otras expresiones de la economía social y solidaria.

Lo que veíamos era que en los primeros artículos que habíamos elaborado en ese otro proyecto, que hacen referencia a la declaración de interés de la economía social y solidaria, la definición de qué se entiende por economía social y solidaria, los principios orientadores y las entidades que forman parte de la economía social y solidaria tienen plena vigencia. Ese fue un proyecto que tuvo un gran consenso, no solamente a nivel público, sino también de las organizaciones sociales que participaron: la propia Coordinadora de Economía Social y Solidaria y la Red Interdisciplinaria de Economía Social y Solidaria de la Universidad de la República.

Luego, se dio el debate que mencionaba el señor Bernini, en Cudecoop, con sus miembros naturales y con otras organizaciones que viene acumulando, como ser la Comisión Nacional de Fomento Rural, ANDA y las mutuales.

En el documento que presentamos, transcribimos esos artículos, porque nos parece que regulan de una manera más armónica lo que se debería entender por economía social y solidaria y cuáles deberían ser las entidades que forman parte de la economía social y solidaria.

Más allá de esa complementariedad entre ambos proyectos, que creemos que es absolutamente posible -lo valorarán los señores diputados en el trabajo parlamentario-, hay algunas cuestiones particulares del proyecto que nos generan ciertas dudas. Voy a empezar a enumerar cada una de ellas.

En el artículo 2° del proyecto a estudio se define qué se entiende por producto y servicio nacional. Nos parece que el proyecto es más permisivo que las normas que protegen a la industria nacional, que están reguladas en el Decreto N°371/2010. Para la protección a la industria nacional, se exige que los servicios y productos deban utilizar para su elaboración un 100% de insumos nacionales o, siendo importados, que exista un 35% del valor nacional.

En el proyecto a estudio, se habla únicamente del 35%. Es un criterio más amplio, que nos genera duda que tenga demasiado sentido pensando que una de las cosas que prioriza la economía social y solidaria es todo lo

que tiene que ver con el desarrollo local y territorial.

Por otra parte, en el artículo 6°, cuando se clasifica a los emprendimientos para ver el tema de los márgenes de preferencia, se utiliza el régimen tradicional, que habla de microemprendimientos, pequeñas y medianas empresas, pero no se tienen en cuenta las particularidades de las cooperativas. En el caso de los microemprendimientos, son hasta cuatro personas, por lo tanto, se estaría excluyendo a todas las cooperativas que necesitan cinco socios para poder constituirse obligatoriamente.

Por su parte, en el artículo 7° hay dos aspectos. Uno de ellos tiene que ver con la contratación de trabajadores de manera extraordinaria. Con la actual redacción, se puede dejar por fuera de este proyecto a muchos emprendimientos que nosotros creemos que son de la economía social y solidaria. Creo que ya lo había reseñado -consta en la versión taquigráfica- la Federación de Cooperativas de Producción cuando estuvo en esta comisión. El doctor Sergio Reyes dijo que las cooperativas agrarias, las cooperativas de seguros, de consumo, en general, las cooperativas que son de usuarios, quedarían directamente por fuera de este proyecto. Lo que vemos es que habría que tratar de lograr un equilibrio, que sabemos que no es fácil, entre la variedad de expresiones de la economía social y solidaria y un marco regulatorio que no sea tan amplio que permita que el día de mañana cualquiera pueda utilizar maliciosamente los beneficios que se establecen en la ley.

En sedes de cooperativas de trabajo, me parece que es un antecedente a tener en cuenta. La ley general de cooperativas utiliza, inclusive, un criterio más restringido que el que se establece en este proyecto que estamos estudiando, porque ahí directamente hay un 20% de trabajadores asalariados con respecto a los trabajadores socios. Ahí se establecen algunas excepciones en la ley de ese tope de hasta el 20%, pero nos parece que al menos en sedes cooperativas de trabajo, el criterio que asume la Ley N° 18.407, modificada luego por la Ley N° 19.181, se debería mantener y habría que buscar algún otro criterio para el resto de los emprendimientos.

En ese artículo 7° también se habla de la integración de capital por parte de los socios que pueda ser financiada a través de horas de trabajo. Esto está previsto para las cooperativas, fundamentalmente, de vivienda, y en este caso, ese aporte de capital que hace el socio para adquirir la condición de socio no está gravado con aportes a la seguridad social. Ahora, en cooperativas de trabajo, aparecen ciertas dudas de carácter interpretativo de si ese trabajo que se aporta para capital debería o no tributar a la seguridad social. Entonces, dado que se está regulando sobre el tema, nos parece que podría ser conveniente aclarar y despejar esta duda, estableciendo que los aportes en trabajo que sean para financiar el capital de la cooperativa o del emprendimiento de la economía social y solidaria directamente no estén gravados con aportes a la seguridad social.

En el artículo 9°, cuando se habla de reservas de mercado y márgenes de preferencia, tenemos una duda, que queremos dejar planteada: si esto se acumula con los márgenes de preferencia o las reservas de mercado que ya están previstos en la protección de la industria nacional o en el proyecto de ley de agricultura familiar. El proyecto que estamos estudiando no dice nada al respecto. Entonces, uno podría pensar que esto es acumulable. Lo queremos dejar planteado, porque podríamos estar hablando de reservas más que importantes.

Una de las cosas que atañe directamente al Instituto Nacional de Cooperativismo es el artículo 14, que establece varias responsabilidades para el Inacoop en una situación absolutamente distinta a la que se encuentra el Instituto, como decía el señor Bernini, porque a partir de marzo de 2015 tuvimos que asumir la responsabilidad de administrar el Fondo para el Desarrollo. Eso impactó fuertemente en lo que es la estructura y la organización del propio Instituto. Por lo tanto, de otorgar mayores responsabilidades al Inacoop, habría que analizar todo el tema de la organización y de los recursos para poder llevar adelante eficientemente todas esas actividades. Además, hay otro tema: pasaríamos a ser una institución que se queda con la promoción y el contralor, que fue algo que se laudó cuando se estuvo discutiendo la ley general de cooperativas, a que hacía referencia el señor Bernini.

Hay que recordar que en el proyecto de ley general de cooperativas, Cudecoop planteaba la creación del Consejo Superior del Cooperativismo, no la Inacoop, que tenía la promoción y el contralor de las cooperativas. En ese debate parlamentario y conjuntamente con los actores del universo cooperativo, se entendió que no era bueno ser juez y parte al mismo tiempo y, por lo tanto, luego la Comisión Honoraria del

Cooperativismo plantea la creación de lo que es actualmente el Instituto Nacional del Cooperativismo, en un régimen totalmente diverso.

Además, otro aspecto relevante es que nosotros creemos que la Auditoría Interna de la Nación es el órgano que tiene la experticia en el contralor de las cooperativas; no las controla únicamente en sus aspectos económicos, sino también en lo que hace a los valores y principios cooperativos y, en realidad, la gran mayoría de las entidades de la economía social y solidaria son cooperativas. De hecho, hay muy pocas empresas autogestionadas que no sean cooperativas que estén funcionando en el país; tal vez no sean más de dos. Por otra parte, las sociedades de fomento rural, otro tipo de organización de las que hay varias en el país, de alguna manera, están controladas a través de la Comisión Nacional de Fomento Rural. Por eso, en principio, no nos parece necesario cambiar las reglas en materia de contralor.

Hay dos aspectos planteados en ese artículo que, a nuestro juicio, claramente, nos exceden, y uno de ellos es verificar si se trata de productos y servicios nacionales. Es una de las cosas que tendría que hacer el Inacoop de acuerdo con la redacción que tiene hoy el proyecto, pero nos parece que se debería certificar a través de una declaración jurada que haga el emprendimiento o a través de una certificación como la prevista en las normas para la protección de la industria nacional.

El otro aspecto que creemos que nos excede largamente es poder corroborar el tema de la perspectiva de género en los emprendimientos. Creemos que se puede solicitar al emprendimiento que brinde -si lo posee- un plan de acción con perspectiva de género o que, directamente, aporten el certificado pedido por el instituto que se especializa en el tema, es decir el Inmujeres, del Ministerio de Desarrollo Social.

El último punto es el fondo de anticipo de pago, algo que de alguna manera el Inacoop ya viene haciendo con sus recursos por toda la problemática de que el Estado se atrasa en el pago a las cooperativas y eso genera que estas luego se atrasen con él, fundamentalmente, con el Banco de Previsión Social y la Dirección General Impositiva. En el articulado de este proyecto se plantea que esto esté vinculado al Fondes y puede generar determinadas problemáticas. En primer lugar, afectaría aun más los recursos o disponibilidades que hoy en día tiene el Fondo de Desarrollo y se estaría cambiando un poco la naturaleza para la cual fue creado. A la vez, a esto hay que sumar el hecho de que el Fondes se administra con un fiduciario financiero y eso implica ciertos pasos y procesos que podrían ser mucho más ágiles si se llevaran directamente desde los fondos de Inacoop, es decir, del Frecoop, que es un fondo rotatorio que tiene Inacoop que, entre otras cosas, ya viene realizando lo que de alguna manera podríamos denominar crédito puente.

A nuestro juicio, en esto no únicamente debería actuar el Inacoop, sino también, las cooperativas de ahorro y crédito, e incluso, cualquier institución financiera, siempre y cuando se establezca una tasa de interés limitada para que el emprendimiento no tenga que solventar tasas desmedidas. Por otro lado, el proyecto no aclara quién se hace cargo de la depreciación monetaria por dar ese crédito puente. De hecho, el literal C) del artículo que regula el fondo de anticipo de pago expresa que no tendrá ningún costo para el emprendimiento. Es muy difícil poder regular que el ente estatal que compra, que es el que se atrasa, pueda hacerse cargo de eso. Si no se dice nada, en definitiva, el que lo termina absorbiendo o asumiendo es el Inacoop o la institución que dé el préstamo; ninguna institución privada va a dar un préstamo si lo debe absorber; el Inacoop lo podría hacer, pero eso estaría afectando la disponibilidad y el patrimonio del instituto.

Estas son las dudas que se nos generan y desde ya estamos a las órdenes para todo lo que podamos aportar y trabajar en pos de un mejor y más acabado proyecto.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Quisiera hacer una pregunta a la delegación porque nos entregaron un documento que creo entender que, de alguna manera, estaría compaginando ese proyecto de economía social que estarían trabajando con otras organizaciones y el actual. ¿Ustedes consideran que el proyecto que nos entregaron sería el ideal, iría por otro camino que implicaría seguir trabajándolos como instrumentos separados o no tienen posición al respecto?

SEÑOR BERNINI (Gustavo).- En realidad, lo que nosotros estamos haciendo es aportando a la Comisión un insumo muy importante porque eso fue trabajado durante mucho tiempo con miradas de todos los sectores de la sociedad: del sector político -y cuando digo político me refiero a todos- y del sector social, que también involucra a todos quienes tienen representación, gremiales, organizaciones, etcétera. Por lo tanto, es un insumo muy importante. Si ustedes nos apuran, podríamos decir que el ideal sería regular la economía social por un lado y las compras del Estado por otro, pero tampoco lo vemos como un tema de principios, sino que

simplemente le aportamos a ustedes los artículos que entendemos que están comprendidos en el articulado que está a estudio de ustedes, ya que desde nuestro punto de vista, puede ayudar a la Comisión a llegar a un texto más adecuado o que enriquezca el ya elaborado.

A la vez, hay otros artículos que no incluimos en el documento que entregamos porque solamente incorporamos los que tienen que ver con el proyecto de ley que ustedes están analizando. Si lo consideran oportuno, podemos hacerles llegar el texto completo; no tenemos ningún inconveniente. Es más: yo dudé si traerlo, pero el doctor Moreno me dijo que no porque ya estaba transcripto el texto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sería bueno que nos hicieran llegar el texto completo.

Quisiera hacer algunos comentarios porque, en realidad, nosotros siempre decimos que este proyecto de ley está bien verde y que lo tiramos como borrador y disparador porque nos parece importante esta herramienta. Hoy recibimos algunas delegaciones -el próximo lunes recibiremos cuatro o cinco más- y se fueron abriendo otros frentes. Por ejemplo, la gente de Extensión Universitaria de la Udelar nos planteó que el proyecto tenía algunas tensiones -lo digo porque le enviaremos la versión taquigráfica y está bueno este ida y vuelta- y nos preguntaban, por ejemplo, si no estábamos cercenando un poco los conglomerados regionales y suprarregionales. Por eso es necesario considerar este planteo del 35% al 100% de industria nacional, porque cuando uno ata cooperativismo y economía social de Argentina, de Brasil o vaya a saber de dónde para que manden insumos y terminar ensamblando acá y armando un conglomerado supranacional rige el 35%. Entonces, ahí se nos abrió otra discusión interesante. Lo digo porque son insumos que las diferentes delegaciones van aportando y van enriqueciendo esta propuesta que nosotros consideramos verde, por lo que es muy positivo recibir diferentes aportes.

SEÑOR BERNINI (Gustavo).- Lo que se dice es tan así que debemos recordar que en Uruguay ya es ley el Estatuto de Cooperativas del Mercosur y nuestro país fue primero que lo internalizó; Brasil, que era el más complicado, lo hizo propio hace muy poquito, y quedan Paraguay y Argentina, que están a punto de aprobarlo. Esto implica que pasa a ser una ley y que las cooperativas de la región pueden formar cooperativas y son tratadas como cooperativas nacionales aunque vengan de Brasil o de Argentina, ya que se les da el mismo estatus legal. Por lo tanto, para nosotros, es fabulosa la intercooperación regional; imagino lo que puede ser el encadenamiento de cooperativas a nivel productivo, por ejemplo. Es efectivamente cierto que debemos tener en cuenta ese aspecto, porque, en su momento, puede jugar.

Insistimos en que estamos a las órdenes para seguir trabajando el tema dentro de nuestras posibilidades y queremos destacar la virtud que tuvo haber tenido un proyecto de ley a estudio porque provocó la discusión y, en definitiva, disparó lo que en otras circunstancias podría haber surgido de algún desayuno de trabajo u otro intercambio.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- Con respecto a lo que ustedes señalaban y mencionó el presidente en cuanto a fijar el 35% del valor, que de alguna manera, podría entorpecer los conglomerados, debemos tener en cuenta que el Mercosur se mueve en forma independiente en otros aspectos con las normas de origen propias. Entonces, una cosa es lo que pedimos internamente para dar esos beneficios porque cuando uno habla de complementación internacional en el marco de un acuerdo nos debemos regir por las normas de origen y estas permiten que incluso lo que produzca una cooperativa pueda ser importado por otro país en régimen de admisión temporaria. Entonces, allí se hace una complementación o se puede exportar un insumo incompleto en la medida en que haya una transformación productiva. La situación es distinta y hay que tener cuidado de no mezclar las normas de origen de un acuerdo con los efectos internos de una promoción para proveer el mercado interno, en cuyo caso, creo que no correspondería, aunque hay que estudiarlo. En principio, me inclino a tener en cuenta ese aspecto.

SEÑOR BERNINI (Gustavo).- De acuerdo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias por la visita.

Se levanta la reunión.